

## Conflictoplossing in het sociaal domein: van gefragmenteerde naar integrale geschilbeslechting

*In hun interessante preadvies voor de VAR-jaarvergadering van 2013 schetsen Van Ommeren & Huisman een visie op de toekomst van het bestuursprocesrecht waarbij het besluitmodel geleidelijk wordt vervangen door een procesmodel waarin de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking centraal staat.<sup>1</sup> Een terrein waar vanwege de huidige 'versnipperde' rechtsbescherming een dergelijke ontwikkeling wenselijk lijkt, is het sociaal domein. Ten behoeve van de discussie tijdens de VAR vergadering op 9 oktober a.s. bevat deze bijdrage een beschrijving van de knelpunten die bij de beslechting van geschillen in het sociaal domein zijn ontstaan en een verkenning van mogelijke oplossingen op zowel de korte als de lange termijn*

### 1. De discussie over het besluitbegrip als toegangspoort tot de rechtsbescherming

Al ruim vijftien jaar vindt discussie plaats over het geringe geschil beslechtende vermogen van de bestuursrechtspraak. Deze discussie is al bijna zo oud als de Awb zelf. Het startsein ervan werd in 2000 gegeven door Jaap Polak, de huidige voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, die in zijn Leidse inaugurele rede het probleem vatte in de bekende metafoor van het soms eindeloze 'gepingpong' tussen bestuur en bestuursrechter.<sup>2</sup> In een notendop verwijst deze metafoor naar de volgende ongelukkige gang van zaken, die rond het begin van dit millennium tot op bepaalde hoogte exemplarisch werd geacht voor veel geschillen op met name het terrein dat nu het omgevingsrecht wordt genoemd. De burger maakt bezwaar tegen een besluit. Het bestuur neemt een beslissing op bezwaar. De burger gaat tegen dit besluit in beroep. De bestuursrechter vernietigt het besluit wegens een zorgvuldigheids- of motiveringsgebrek. Het bestuur, dat na de vernietiging opnieuw moet beslissen op het bezwaar, herstelt dit gebrek maar neemt vervolgens inhoudelijk hetzelfde besluit. De burger, die dacht gelijk te hebben gekregen van de bestuursrechter, zet zijn hakken in het zand en tekent bezwaar aan tegen het nieuwe besluit, waarna de zaak opnieuw bij de bestuursrechter belandt. Door dit 'gepingpong' leidt de bestuursrechtelijke procedure in het ergste geval niet tot een oplossing, maar juist tot een verharding van het geschil.

Het beeld van bestuursrechtspraak als een eindeloos 'gepingpong' tussen bestuur en bestuursrechter is anno 2015 niet langer actueel. De afgelopen jaren hebben bestuur, bestuursrechter en wetgever zich de nodige inspanningen getroost om te komen tot een bestuursrechtspraak die leidt tot finale geschilbeslechting binnen een redelijke termijn. Vanuit het bestuur is breed ingezet op informele geschilbeslechting en het voorkomen van nodeloze bezwaar- en beroepsprocedures. Het project Prettig contact met de overheid (PCMO) heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. De (Awb-)wetgever op zijn beurt heeft de bestuursrechter nieuwe instrumenten in handen gegeven waarmee het geschil sneller en definitiever kan worden opgelost, zoals de bestuurlijke lus en de verruimde mogelijkheid tot het passeren van gebreken. De bestuursrechter tot slot hanteert tegenwoordig een minder retrospectieve wijze van toetsing en maakt daarbij in ruimere mate gebruik van zijn mogelijkheden om zelf in de zaak voorzien en de rechtsgevolgen in stand te laten. Ook zijn de doorlooptijden versneld<sup>3</sup> en experimenteert de eerstelijnsbestuursrechter met een nieuwe wijze van zaaksbehandeling (de zogeheten 'Nieuwe Zaaksbehandeling'). Die houdt in dat de rechter zo snel mogelijk na binnenkomst van het beroep met partijen ter zitting bespreekt hoe hun zaak het beste kan worden aangepakt. De rechter beperkt zich daarbij niet tot een strikt juridische benadering van de zaak, maar is ook geïnteresseerd in het eventuele achterliggende conflict tussen partijen.

De zojuist geschetste ontwikkelingen betekenen niet dat alle problemen rondom de bestuursrechtspraak nu zijn opgelost. Een probleem dat nauw verwant is aan het probleem van het geringe geschil beslechtende vermogen van de bestuursrechtspraak, is het probleem van de 'versnippering' van de rechtsbescherming. Afgezien van de recent geïntroduceerde verzoekschriftprocedure bij schadevergoeding en behalve bij ambtenaren- en vreemdelingenzaken,

<sup>1</sup> F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: F.J. van Ommeren e.a., *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Bju 2013.

<sup>2</sup> J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak. Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten* (oratie UL), Deventer: Kluwer 2000.

<sup>3</sup> Dit geldt in het bijzonder voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

kan de burger zijn geschil met het bestuur alleen aan de bestuursrechter voorleggen door in beroep te gaan tegen een besluit. Dit besluit vormt tegelijk de begrenzing van het door de bestuursrechter te beslechten geschil. Het aangevochten besluit hoeft echter niet altijd samen te vallen met het (bredere) conflict dat tussen de burger en het bestuur speelt. Dit bredere conflict kan bijvoorbeeld ook zien op handelingen die ter voorbereiding of uitvoering van dat besluit zijn verricht. Deze handelingen vallen echter buiten omvang van het door het besluit begrensde geschil, zodat zij in beginsel alleen bij de burgerlijke rechter als restrechter kunnen worden aangevochten. In dit soort gevallen biedt het besluitmodel te weinig mogelijkheden tot het finaal beslechten van geschillen. In andere gevallen biedt het besluitmodel juist te veel mogelijkheden tot procederen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de besluitvorming via een keten van afzonderlijke besluiten verloopt ('ketenbesluitvorming'). Dit probleem is onder andere bekend uit het subsidierecht en leidt – in combinatie met de korte bezwaar- en beroepstermijn en de leer van de formele rechtskracht – tot situaties waarin rechtzoekenden genoodzaakt zijn om meerdere besluiten aan te vechten, willen zij hun geschil in volle omvang aan de bestuursrechter kunnen voorleggen.

In meer recente publicaties over het functioneren van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming neemt het probleem van de 'versnipperde' rechtsbescherming vaak een centrale plaats in. Tekenend voor de toegenomen aandacht voor dit probleem is bijvoorbeeld dat Van Ommeren & Huisman in hun belangwekkende preadvies voor de VAR-jaarvergadering uit 2013, waarin zij een visie op de toekomst van het bestuursprocesrecht schetsen waarin het besluitmodel geleidelijk wordt vervangen door een procesmodel waarin de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking centraal staat, met name de zojuist aangestipte knelpunten van het besluitmodel voor het voetlicht brengen.<sup>4</sup>

## **2. Knelpunten bij de geschilbeslechting in het sociaal domein**

Een terrein waarop het hiervoor geschetste probleem van 'versnipperde' rechtsbescherming bij uitstek speelt, is het terrein van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (hierna: het sociaal domein).

Decentralisatie van taken en bevoegdheden in het sociaal domein heeft als belangrijk uitgangspunt dat een meer integrale beoordeling van de problematiek van één persoon of van één gezin aanzienlijk beter mogelijk wordt. Doordat verschillende taken bij de gemeente samenkomen, kan de besluitvorming en de uitvoering op een breed terrein op elkaar afgestemd worden. Op uiteenlopende wijzen geven gemeenten invulling aan deze nieuwe mogelijkheden. Regelmatig wordt met wijkteams gewerkt, waarin verschillende invalshoeken en disciplines vertegenwoordigd zijn. Aangezien de feitelijke vormgeving van veel voorzieningen door private instellingen geschiedt op basis van een overeenkomst met de gemeente, worden veelal ook deze private instellingen bij de wijkteams of bij de anders vormgegeven integrale beoordeling betrokken. Deze manier van werken neemt afstand van de klassiek manier waarop de wetgeving omtrent overheidstaken is vormgegeven en de overheidsorganisatie is ingericht. Vele wetten delen taken en bevoegdheden aan bestuursorganen toe, en ieder van die taken lijkt dan als een zelfstandige en op zichzelf staande taak opgevat te worden. De bedoeling van de in het sociaal domein nagestreefde integrale benadering is om de schotten tussen de afzonderlijke wetten en de afzonderlijke afdelingen van de overheid te doorbreken.

Een dergelijke benadering moet ook consequenties hebben voor de geschilbeslechting. Op dat punt is de bestuursrechtelijke geschilbeslechting nog teveel gebaseerd op het hierboven geschetste klassieke patroon. Het overheidsoptreden wordt opgevat als het nemen van afzonderlijke besluiten, die ieder afzonderlijk voorwerp van een proces van geschilbeslechting kunnen zijn. Dat heeft grote nadelen in gevallen waarin die besluiten door burger en bestuursorgaan niet als geïsoleerde besluiten worden opgevat, maar bedoeld zijn als onderdeel van een integrale visie op de behoefte aan een voorziening die een burger nodig heeft. Een geïntegreerde werkwijze bij het vormgeven van voorzieningen behoort niet gevolgd te worden door een geschilbeslechting waarin de integrale benadering wordt losgelaten en waarin een opsplitsing plaats vindt in even zoveel geschillen als er besluiten zijn, terwijl voor andere handelingen dan besluiten – zoals de feitelijke vormgeving van een voorziening – nog weer andere vormen van conflictbeslechting zijn ingericht.

---

<sup>4</sup> F.J. van Ommeren & P.J. Huisman, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: F.J. van Ommeren e.a., *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 150), Den Haag: Bju 2013.

Zoals gezegd volgt de organisatie van de geschilbeslechting in de Awb nog het klassieke patroon. Tegen ieder besluit kan beroep worden ingesteld, hetgeen bij verschillende besluiten in één rechtsverhouding kan leiden tot evenzoveel procedures van bezwaar en beroep. Gaat het niet om een besluit, maar om een ander optreden van het bestuur – zoals het daadwerkelijk beschikbaar stellen van een voorziening en andere vormen van uitvoering van een besluit – dan is bezwaar en beroep op de bestuursrechter niet mogelijk. In beginsel is dan de burgerlijke rechter de aangewezen rechter om geschillen daarover te beslechten. Het gevolg daarvan kan zijn dat een geschil dat door de burger als één geheel wordt gezien, wordt opgesplitst in twee delen waarvoor twee afzonderlijke procedures nodig zijn. In de praktijk blijkt dat de toegang tot de burgerlijke rechter zodanig kostbaar is dat die weg zelden wordt gekozen. Vaker wordt in die gevallen een klacht bij een ombudsman ingediend. Hoewel de ombudsman geen rechter is en geen bindende beslissingen kan nemen, kan een klacht in de praktijk wel effectief zijn. Maar ook in dat geval vindt er een opdeling van het geschil in verschillende delen plaats: een deel voor de bestuursrechter en een ander deel voor de ombudsman. Er is dus geen instantie die een geschil als geheel kan beoordelen.

Daar komt bij dat de uitvoering van voorzieningen in het sociaal domein in veel gevallen geschiedt door private instellingen die in opdracht van de gemeente daarvoor zorg dragen. Daartoe sluit de gemeente contracten met die instellingen. Dat brengt met zich dat de burger die bijvoorbeeld een maatwerkvoorziening op grond van de Wmo 2015 krijgt, niet alleen met de gemeente te maken heeft, maar ook met uitvoerende instellingen. Meent een burger dat hij niet krijgt wat hem toekomt, dan is het voor hem niet altijd duidelijk of dit ligt aan de besluitvorming bij de gemeente of aan de uitvoering door de instelling. Volgens de wet draagt de gemeente de (eind)verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering, en moet zij daartoe ook waarborgen in de contracten met de instellingen opnemen. Voor de burger is deze verdeling van verantwoordelijkheden vaak weinig doorzichtig en zou voor hem ook niet relevant moeten zijn. Zoals de burger bij de toekenning van voorzieningen bij veel gemeenten met één wijkteam of één regisseur te maken heeft, zou datzelfde ook moeten gelden indien er onverhoopt een geschil ontstaat. Indien daarbij zowel de gemeente als een instelling betrokken is, moet voorkomen worden dat de gemeente en de instelling naar elkaar gaan verwijzen, maar zou het geschil als één geheel behandeld moeten worden. Datzelfde zou ook moeten gelden voor klachten – bijvoorbeeld klachten over de bejegening. Nu is het zo dat klachten, voor zover zij op het optreden van de gemeente betrekking hebben, bij de ombudsman moeten worden ingediend, maar die kan niet over het optreden van private instellingen oordelen. Daarvoor moet een private instelling zelf weer een regeling voor de behandeling van klachten hebben.

De jurisprudentie laat zien dat in geval van een geschil over de uitvoering van een voorziening door een aanbieder niet altijd duidelijk is hoe dit geschil aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Soms moet de bestuursrechter zich van het 'strategisch besluitbegrip' bedienen om de burger adequate rechtsbescherming te kunnen bieden.

In een uitspraak van de CRvB van 24 december 2014 over een brief van een privaatrechtelijke thuiszorgorganisatie waarin werd aangekondigd dat met ingang van 1 mei 2013 bij korte afwezigheid van de huishoudelijke hulp van maximaal twee weken in verband met ziekte of vakantie geen vervanging zou worden ingezet, werd bijvoorbeeld overwogen dat de in geding zijnde brief van de privaatrechtelijke thuiszorgorganisatie geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit inhield (CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4409, RSV 2015/50; Gst. 2015/46). Tegelijkertijd benadrukte de CRvB dat het college volledig verantwoordelijk blijft voor de vastgestelde, niet gewijzigde zorgtoekenning. De brief van de thuiszorgorganisatie deed niet af aan de compensatieplicht van het college en het college kon op het bereikte resultaat worden aangesproken. Hoe de burger het college in rechte kan aanspreken op de door de aanbieder bereikte resultaten wordt echter niet geheel duidelijk uit de uitspraak. Hoewel deze uitspraak nog onder de oude Wmo is geweest, blijft zij ook voor de uitleg van de Wmo 2015 relevant, aangezien ook de Wmo 2015 een compensatieplicht kent (art. 2.3.5, derde lid, Wmo 2015).

In een recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam speelde een enigszins vergelijkbaar probleem (Rb. Rotterdam 1 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:2196, USZ 2015/208). De cliënt in deze zaak had op 20 december 2013 een maatwerkvoorziening op het gebied van huishoudelijke ondersteuning toegekend gekregen. In januari 2014 vonden twee gesprekken plaats tussen de cliënt en de door de gemeente gecontracteerde thuiszorgorganisatie over de concrete invulling van de maatwerkvoorziening. Deze gesprekken resulteerden in een 'ondersteuningsplan' dat door de cliënt op 7 februari 2014 onder protest werd ondertekend. Vervolgens maakt de cliënt diezelfde dag bezwaar tegen de toekenning van de maatwerkvoorziening (het besluit van 20 december 2013). Dit bezwaar wordt door verweerder echter niet-ontvankelijk verklaard wegens

overschrijding van de bezwaartermijn. De rechtbank gebruikt vervolgens een ingenieuze redenering om de cliënt toch rechtsbescherming te kunnen bieden. De rechtbank overweegt dat de brief van 20 december 2013 en het ondersteuningsplan in hun onderlinge samenhang moeten worden gezien. Er is sprake van verlengde besluitvorming, die pas is voltooid na totstandkoming van het ondersteuningsplan op 7 februari 2014. Eerst op die datum is (volledig) beslist over de Wmo-aanspraken van eiseres. Dit betekent dat, nu verweerder het bezwaarschrift van eiseres op 10 maart 2014 heeft ontvangen, eiseres tijdig, want binnen zes weken na 7 februari 2014, bezwaar heeft gemaakt, zodat verweerder het bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Deze jurisprudentie kan inmiddels met verschillende voorbeelden worden uitgebreid.

Kort samengevat knipt het recht geschillen die door de burger als één geheel wordt gezien, in stukjes uiteen. Vergt de ondersteuning van een burger een samenstel van besluiten, dan kan dit tot evenveel procedures bij de bestuursrechter leiden als er besluiten zijn. De uitvoering van die besluiten door de gemeente kan daarin echter niet worden meegenomen, maar vergt procedures bij de burgerlijke rechter. Daarnaast staat de weg naar de ombudsman open. Voor beslissingen van een private instelling die voorzieningen uitvoert bestaat er in beginsel geen toegang tot de bestuursrechter; daarvoor zijn weer andere procedures bij de burgerlijke rechter nodig. Dit is echter anders indien de private instelling in mandaat besluiten namens de gemeente neemt: dan bestaat de toegang tot de bestuursrechter wel, dat wel zeggen wel voor besluiten, niet voor de uitvoering daarvan. De ombudsman kan geen klachten tegen private instellingen in behandeling nemen, maar kan soms wel indirect optreden. Indien de gemeente onvoldoende doet om een private instelling op haar prestaties aan te spreken, kan een klacht tegen de gemeente op indirecte wijze effect hebben op het optreden van de private instelling. Het zoeken van oplossingen in lijn met de integrale benadering binnen het sociaal domein ligt voor de hand.

### **3. Oplossingsrichtingen op korte en lange termijn**

#### *3.1 Korte termijn: handleiding geschilbeslechting in het sociaal domein*

In opdracht van het ministerie van BZK wordt vanuit het programma Prettig contact met de overheid gewerkt aan de *Handreiking geschilbeslechting sociaal domein*. De handreiking beoogt aan gemeenten een oplossing voor de korte termijn te bieden voor de hiervoor geschetste problematiek. Met de handleiding worden gemeenten gefaciliteerd om hun klacht- en bezwaarprocedures op een laagdrempelige informele manier in te richten, waarbij bovendien een mogelijkheid wordt geboden om in geval van een samenloop van klachten en bezwaren een integrale behandeling toe te passen. De procedure moet daarvoor zowel aan de wettelijke vereisten van bezwaar als aan die van de interne klachtprocedure voldoen. Dat is echter goed te verwezenlijken omdat die vereisten sterk op elkaar lijken. Het voordeel is dan dat de vraag of het resultaat van het keukentafelgesprek formeel ook als besluit gezien kan worden, onbesproken kan blijven en ook de vraag of het probleem in een besluit van de gemeente ligt of in de wijze van uitvoering door een private instelling niet relevant is. Dat scheelt veel juridische hoofdbreken, die er anders zeker zouden zijn. Het geschil kan dan in zijn geheel worden behandeld.

In geval van geschillen die de wijze van uitvoering van voorzieningen door private instellingen betreffen wordt de gemeente door de wetgever gezien als de instantie die eindverantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de uitvoering. De burger moet zich dus uiteindelijk tot de gemeente kunnen wenden, maar zal eerst de private instelling met zijn klacht moeten benaderen. Dit systeem kan omslachtig zijn. Vandaar dat sommige gemeenten bij hun meldpunt voor geschillen ook medewerkers van private instellingen willen betrekken en in de handleiding worden voorbeelden gegeven van de manier waarop afspraken over het behandelen van klachten opgenomen kunnen worden in de contracten die gemeenten met zorginstellingen sluiten. Voor de burger zal het een groot voordeel zijn wanneer hij in één procedure zijn geschil kan voorleggen en de 'andere kant', bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente en de instelling, in gezamenlijk overleg tot een beslissing van het geschil moeten komen. Deze benadering kan ondersteund worden indien de klachtregeling bij de private instelling volgens de zelfde regels verloopt als die bij de gemeente. Private instellingen die (maat)werkvoorzieningen aanbieden moeten een klachtregeling vaststellen. Wanneer de zorgaanbieder zou kiezen voor een klachtregeling conform de regeling waaraan de gemeente is gebonden – namelijk de regeling in de Awb – dan kan een integrale procedure gestalte krijgen. Daarin worden dan bezwaren en klachten bij de gemeente of bij de zorgaanbieder geïntegreerd volgens dezelfde regels behandeld.

De vrijheid die gemeenten met de handleiding wordt gelaten om al dan niet de aangegeven procedure te kiezen, werkt de ontwikkeling van *best practices* in de hand. Men kan daarmee in de

praktijk nagaan of het weghouden van de burger van de bezwaarprocedure de lasten voor de gemeente verlicht, of juist verzwart door de nadelen die daar ook aan verbonden zijn. Ook kan nagegaan worden of burgers met een geïntegreerde behandeling beter geholpen worden, of juist niet. Het kenniscentrum van het project Prettig Contact met de Overheid zal gemeenten daar in de praktijk ondersteuning bij bieden.

### *3.2 Lange termijn: wijziging van de Awb?*

Binnen de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt door een ambtelijke werkgroep onder leiding van de regeringscommissaris voor algemene regels van bestuursrecht, Michiel Scheltema, nagedacht over een lange termijn-oplossing voor de hiervoor geschetste problematiek. De gedachten gaan daarbij uit naar een wijziging van de Awb. Doel van deze wijziging is de Awb aan te vullen met een regeling die voor het sociaal domein een vorm van integrale geschilbeslechting biedt die aansluit bij de integrale benadering die op dit terrein tot uitgangspunt is gekozen.

In het sociaal domein krijgt de verhouding tussen burger en overheid een specifieke invulling. Het klassieke beeld van de overheid die een besluit over een burger neemt wordt verschoven in de richting van een meer gezamenlijke benadering. Daarin wordt bij de toekenning van een voorziening nagegaan welke bijdrage van de kant van de burger kan komen, en welke bijdrage de overheid moet leveren. Deze benadering krijgt in de eerste plaats vorm in het primaire proces van besluitvorming, maar heeft ook consequenties voor het geval er geschillen ontstaan. Het gaat daarbij niet alleen om de bijdrage die de overheid moet leveren, maar ook om de onderlinge verhouding van de inspanningen van de overheid, van de burger en veelal ook van de instelling die door de overheid met de uitvoering is belast.

In de regeling die de werkgroep voor ogen heeft wordt daarmee rekening gehouden. Voorop dient te staan dat geschillen niet nodeloos ontstaan of dat niet te vroeg de weg naar geschilbeslechtingsprocedures wordt ingeslagen. Goede behandeling en goed overleg met de betrokken burger zijn hier van eminent belang. Het bestaan van de mogelijkheid van geschilbeslechting behoort daarbij alleen op de achtergrond mee te spelen: het feit dat de betrokkenen zich daarvan bewust zijn, kan bevorderen dat veel oplossingen 'in de schaduw van het recht' tot stand komen. Het verlengen van de termijn voor bezwaar is in dit kader van belang. De werkgroep denkt daarbij aan een bezwaartermijn van zes maanden. Hierdoor wordt de mogelijkheid om door overleg tot een oplossing te komen vergroot; men kan dan ook wachten op eventuele andere besluiten en uitvoeringshandelingen die relevant kunnen zijn.

Ontstaat desalniettemin de behoefte aan geschilbeslechting, dan zijn daarbij twee punten belangrijk.

In de eerste plaats moet het niet alleen gaan om een besluit van de overheid, maar om de vraag hoe in een bepaalde behoefte aan ondersteuning het beste kan worden voorzien. Daarvoor is het nodig dat alle betrokkenen aan tafel zitten, en op een integrale manier naar een oplossing wordt gezocht. Daarbij kan niet worden volstaan met het beoordelen van een bepaald besluit, maar moeten de mogelijkheden van overheid, burger en uitvoerende instelling aan de orde zijn. In de tweede plaats moet de discussie niet belast worden met nodeloos formele elementen. Geschilbeslechting moet gaan over het geschil, en niet over de vraag waar men terecht kan voor een geschil. Of iets een besluit is, welke eisen aan ontvankelijkheid worden gesteld en soortgelijke vragen behoren zo min mogelijk voorop te staan.

Uit het hiervoor in § 2 geschetste palet van procedures die bij het ontstaan van geschillen een rol kunnen spelen, blijkt dat er een groot gevaar voor formalisering optreedt. In de fase voordat een geschil naar de rechter of een klacht naar de ombudsman gaat, zijn er verschillende intern-bestuurlijke wegen voor bezwaren tegen een besluit van de gemeente, voor klachten over ander handelen van de gemeente (bijvoorbeeld de bejegening door vertegenwoordigers van de gemeente), klachten over het optreden van vertegenwoordigers van de private instellingen en klachten over de wijze van uitvoering door die instellingen. Ieder van deze interne klacht- en bezwaarprocedures kent een eigen traject, zodat in iedere procedure bewaakt moet worden dat geen oordeel wordt gegeven over de delen van een geschil die in een andere procedure thuis horen. Indien het geschil zich verhardt komen de bestuursrechter, de burgerlijke rechter en de ombudsman in beeld.

Voor de bestuursrechter, de burgerlijke rechter en de ombudsman geldt in nog sterkere mate dat zij de grenzen van hun bevoegdheid in acht moeten nemen. Het hoeft geen betoog dat dit samenstel van regelingen gemakkelijk tot formalisering leidt. Daarmee wordt hier bedoeld dat bij

ieder verschil van mening veel aandacht moet worden besteed aan de regels over bevoegdheid en procedure, zodanig dat die in menig geval de aandacht voor het geschil waar het om gaat dreigen te verdringen. Deze formalisering wordt sterker naarmate de onvrede over de geldende regelingen groter is.

In de rechtspraak van de bestuursrechter is, zoals onder andere uit de § 2 genoemde jurisprudentie blijkt, te bespeuren dat hij zich niet altijd wil neerleggen bij een onbevredigende manier van geschilbeslechting in het sociaal domein, en om die reden zoekt naar onconventionele interpretaties en juridische constructies. Hoe begrijpelijk ook, zij maken het juridische systeem van conflictoplossing nog moeilijker te doorgronden, en versterken daarmee de tendens tot formalisering. Voor burger en bestuur wordt hiermee een stelsel dat beoogt op doelmatige wijze vorm te geven aan de rechtsstatelijke eis van goede rechtsbescherming, in zijn tegendeel veranderd. De burger kan zijn weg daarin nauwelijks meer vinden. De overheid wordt geconfronteerd met een ondoelmatig geheel aan regels over bevoegdheid en procedure, die tot grote regeldruk kunnen leiden. De regeling waaraan de werkgroep denkt beoogt een einde te maken aan deze nodeloze formalisering.

Drie aspecten spelen daarbij een rol.

1. In de eerste plaats dient de besluitvorming in de primaire fase, wanneer de behoefte aan een voorziening van een burger aan de orde is, gebaseerd te zijn op een integrale benadering en een setting zonder nodeloos formele elementen. Cruciaal is in deze fase dat de burger zich serieus genomen voelt: conflicten ontstaan en verharderen zich vaak omdat hij zich niet gehoord voelt of onvoldoende bij de voorbereiding van een standpunt betrokken voelt. Een integrale benadering is dan ook het uitgangspunt in het sociaal domein; het keukentafelgesprek staat in het teken van een laagdrempelige en informele handelwijze. In veel gemeente beogen wijkteams de integrale benadering vorm te geven. Een goede en zorgvuldige communicatie met de burger is hier van groot belang, ook om het ontstaan van onnodige geschillen te voorkomen. Op verschillende wijzen wordt steun gegeven aan het ontwikkelen van doordachte werkwijzen en het uitwisselen van *best practices* om de professionele kennis op dit terrein de onderbouwen en te versterken. Ook in de komende *Handreiking geschilbeslechting sociaal domein* wordt aan dit aspect aandacht besteed.
2. Indien verschil van mening tussen burger en gemeente blijft bestaan over een bepaalde door de gemeente voorgestane oplossing, behoort daarvoor een laagdrempelige, zo informeel mogelijke voorziening tot heroverweging en klachtbehandeling mogelijk te zijn. Dat betekent dat er geen formele belemmeringen voor de toegang tot die voorziening moeten bestaan. Indien eenmaal duidelijk is dat er een verschil van mening is, dient de burger die weg te kunnen volgen. Formele belemmeringen geven niet alleen nodeloos werk, maar leiden veelal ook tot een verharding van het conflict, zodat het in een later stadium moeilijker op te lossen valt. Anderzijds moet ook voorkomen worden dat te snel de toevlucht tot een procedure tot geschilbeslechting wordt gekozen omdat formele regelingen daartoe dwingen. Bijvoorbeeld omdat korte termijnen gelden terwijl bij een langere termijn meer ruimte zou bestaan een conflict te vermijden. Van groot belang is dat in dit stadium een integrale en informele manier van geschilbeslechting plaats vindt. De regeling waaraan de werkgroep denkt wil dit bereiken door één intern-bestuurlijke procedure voor alle aspecten van het geschil mogelijk te maken. In de bezwaarprocedure kan de burger alle problemen over besluitvorming en uitvoering die hij mocht hebben, samen inbrengen. Ook klachten over de bejegening kunnen daarbij worden meegenomen. Het handelen van instellingen aan wie de gemeente de uitvoering heeft opgedragen, kunnen eveneens bij de procedure worden betrokken. Deze integrale en informele benadering is onder de geldende regels al voor een deel te bereiken, zoals ook blijkt uit de mogelijkheden die door de *Handreiking geschilbeslechting sociaal domein* zullen worden aangegeven.
3. In de gevallen waarin de bezwaarschriftprocedure niet tot een oplossing leidt, staat na afloop daarvan de weg naar de rechter open.<sup>5</sup> Om ook bij de rechter een bevredigende oplossing van het geschil mogelijk te maken, ligt het in de optiek van de werkgroep in de rede dat de bestuursrechter bevoegd wordt over het gehele geschil te oordelen, inclusief het handelen van instellingen die door de gemeente met de uitvoering zijn belast. De vraag naar de bevoegdheid van de rechter, inclusief die naar de reikwijdte van het besluitbegrip, zal daarmee veel eenvoudiger te beantwoorden zijn.

---

<sup>5</sup> Hangende bezwaar staat ook de weg naar de ombudsman open. O.g.v. artikel 9:23, onderdeel e, Awb is de ombudsman niet verplicht, maar wel bevoegd een onderzoek in te stellen of voort te zetten indien het verzoek betrekking heeft op een gedraging waartegen bezwaar kan worden gemaakt, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of waartegen een bezwaarprocedure aanhangig is.